

dr Krzysztof SZCZERSKI

Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Jagielloński (Kraków)

PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ A DYLEMATY LEGITYMIZACYJNE WSPÓLNOTOWEGO SYSTEMU POLITYCZNEGO

ABSTRACT The process of the European integration has reached a difficult and therefore decisive moment. Europe needs to re-think the pattern of a further unification in order to be able to cope with serious challenges to be faced now. Those challenges include a question of how to keep the speed of deepening and widening, how to avoid marginalisation in global politics and economic relations, how to overcome the deficit of democracy in its own system, how to find new ways of economic development – just to name the most appalling. The paper discusses the question of different patterns of the EU legitimization as a basis for choosing the model for the future European political system. The paper presents four “ideal types” of legitimization: democratic (based on peoples’ votes), in-direct (based on national states), utilitaristic (based on effectiveness), and cultural (based on common values), as well as the way they are linked with the debate of the *finalite politique* for Europe.

I

Michał Bobrzyński w swych pracach historycznych i publicystyce zwracał uwagę, że zadaniem sumiennego badacza dziejów politycznych jest wskazywanie na źródła upadku państw, które mogą zrodzić się w czasach ich pozornie największych tryumfów. Nie jest sztuką mówić o kryzysie wówczas, gdy on nastąpi, a jego symptomy są dla wszystkich dostrzegalne; rzeczą cenniejszą jest szukać znamion nadciągającego kryzysu w epoce stabilności. Dla Bobrzyńskiego najważniejszym wskaźnikiem wartości systemu politycznego była jego wewnętrzna spójność i rządność, a nie ogólne

bogactwo, obszar czy rozbudowane wolności polityczne¹. Te uwagi, które odnosił on do dziejów I Rzeczypospolitej, można dziś z powodzeniem skierować w stronę Unii Europejskiej, wskazując na potrzebę podjęcia przez polityków odważnych kroków, które pozwoliłyby zabezpieczyć proces integracji europejskiej przed rozpadem.

Proces ten znajduje się bowiem obecnie w bezprecedensowej fazie, która nosi znamiona kryzysu kryjącego się za fasadą tryumfu. Ma to związek z nakładającymi się na siebie zjawiskami natury politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej. Wymieńmy dziesięć najważniejszych z nich.

Po pierwsze, **problem pogłębienia** – wydaje się, że Unia Europejska w rozwoju wedle neofunkcjonalnej doktryny *spill-over*² dotarła obecnie do punktu dysfunkcjonalności, czyli sytuacji, w której – wobec ujawnienia się istotnych przeszkód – nie jest już to proces posiadający niepodważalną wewnętrzną samodynamikę³, a zatem odbywający się według jednokierunkowego wektora rozwoju w stronę coraz głębszej integracji⁴. Można też powiedzieć inaczej, że integracja europejska dotarła obecnie do bariery decyzji strategicznej, której podjęcie (przeciwnie do poprzednich podobnych sytuacji, np. w związku z decyzją o stworzeniu unii walutowej) nie jest konsekwencją wcześniejszych kroków, lecz wymaga postawienia przez Unię nowych celów, wedle nowych wzorów politycznych.

Po drugie, **problem niekoherencji** – powodem wystąpienia przedstawionych powyżej dylematów jest ujawnienie się istotnej sprzeczności pomiędzy procesami gospodarczymi i politycznymi zachodzącymi w Europie. Od początku swego zaistnienia, integracja europejska cierpiała na „błąd genetyczny” polegający na nierównoległości współpracy gospodarczej i politycznej. Należy bowiem pamiętać, że pierwotnie powstaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali towarzyszyć miała Europejska Wspólnota Obronna i Europejska Wspólnota Polityczna (druga nie powstała, gdyż ratyfikacja odpowiedniego Traktatu została odrzucona przez Francję; trzecia nigdy nie wyszła z fazy dyplomatycznych negocjacji). To zatem jedynie takim, a nie innym wyborem politycznym, mającym źródła w partykularyzmach narodowych, zawdzięczamy fakt, iż integracja europejska jest „wyraźnie przechylona” na burtę

¹ Stąd oczywiście zrodziło się symboliczne przywołanie przez Bobrzyńskiego postaci Stańczyka i obrazu Matejki „Hołd pruski” (zob. *Zasady i kompromisy. Wybór pism*, Kraków 2001, s. 67–112, 149–160).

² O neofunkcjonalizmie jako dominującym sposobie wyjaśniania dynamiki procesu integracji europejskiej patrz: B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Houndmills-New York 2000, s. 50–73.

³ P. Schmitter tak opisywał to zjawisko: jest to *proces, w którym członkowie systemu integracyjnego – zgodzili się, kierując się różnymi motywacjami co do wspólnych celów, ale będąc niezadowolonymi ze sposobów ich osiągania – próbują ten stan niezadowolenia przezwyciężyć poprzez zastosowanie mechanizmu współpracy w kolejnym, powiązanym obszarze (rozszerzając zakres ich wzajemnych zobowiązań), poprzez zintensyfikowanie współdziałania w dotychczasowym obszarze (zwiększając poziom wzajemnych zobowiązań) lub też podejmują oba te działania równocześnie* (tłum. KS), por. P. Schmitter, *Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration*, „International Organization”, nr 23 (1), 1969, s. 162.

⁴ T. Garton Ash porównywał integrację europejską do jazdy na rowerze – można jechać szybciej lub wolniej, ale zawsze do przodu.

gospodarczą. Dziś przechrzył ten zagraża już bezpieczeństwu statku. Wśród zwolenników wolnego rynku pojawia się bowiem teza, iż polityka jest dzisiaj głównym hamulcem europejskiej ekspansji gospodarczej, gdyż tkwiąc w okowach podziałów państwowych narusza wolność wyboru ludzi, którzy w działalności gospodarczej funkcjonują już na rynku bez takich barier⁵. Sprzeczność ta ma też i inne podłoże – integracja gospodarcza w Europie stanowi w gruncie rzeczy regionalne *odgałęzienie procesów globalizacyjnych*, gdy tymczasem regionalna współpraca polityczna (współdziałanie państw) jest *kontr-odpowiedzią na globalizację* w imię zachowania specyfiki europejskiego modelu państwa, podjęcia wyzwania współzawodnictwa z innymi ośrodkami i jako taka opiera się w swych procedurach na przedglobalizacyjnych instrumentach określania siły politycznej takich, jak powierzchnia suwerennego państwa czy ludność (naród obywatelski).

Po trzecie, **problem pustki aksjologicznej** – sytuacja koniecznego w związku z tym wyboru dalszej drogi integracji europejskiej jest ponadto uwikłana w bardzo poważny dylemat wynikający z niewspółmierności rozwoju struktur polityczno-gospodarczych ze zdolnościami percepcyjnymi obywateli państw europejskich, ich identyfikacją i możliwościami współuczestnictwa w tym procesie; budowanie tych struktur odbywało się poza tym bez debaty o ich głębszych korzeniach cywilizacyjnych. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na słowa Roberta Schumana, który pisał, iż *zanim Europa będzie przymierzem wojskowym lub jednością ekonomiczną, musi stać się wspólnotą kulturową w najbardziej podniosłym znaczeniu tego słowa*⁶. Tymczasem integracja europejska podążyla konstruktywistyczną drogą „wychowywania ludzi przez instytucje”, czyli tworzenia świadomości opartej na twardych faktach polityczno-gospodarczych. Skutkiem tego Unia tkwi dziś w ideowej próżni – jest bytem samym w sobie, chmurami nad głowami obywateli, których istnienie dociera do nich w postaci gradu przepisów prawnych.

Po czwarte, **problem niedemokratyczności** – kwestia podjęcia decyzji co do dalszego kształtu integracji europejskiej jest trudna także z powodów polityczno-proceduralnych, nie wiadomo bowiem jak należy taką decyzję podjąć. W polityce europejskiej doszło do swoistego paradoksu: oto Unia jako system polityczny nie byłaby w stanie sprostać wymogom, od spełnienia których uzależnia się wstąpienie do niej samej krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Wymogi te, zawarte w ustalonych w 1993 r. tzw. kryteriach kopenhaskich, mówią przecież wyraźnie o „stabilnej demokracji” jako jednym z warunków członkostwa. Unia Europejska, jako całość, z pewnością daleko odbiega od wzorca nowoczesnego systemu demokratycznego, który jednocześnie propaguje w świecie⁷. Unia nie jest systemem demokratycznym, w którym najważniejsze decyzje zapadają wolą większości obywateli przy zachowaniu praw mniejszości.

⁵ Szersze omówienie tego punktu widzenia znajduje się w: K. Szczerski, *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Kraków 2003, s. 17–23.

⁶ R. Schuman, *Dla Europy*, tłum. M. Krzeptowska, Kraków 2003, s. 25.

⁷ Zob. *Democracy and the European Union*, A. Follesdal, P. Koslowski (red.), Berlin-Heidelberg 1998.

Po piąte, **problem recesji** – podejmowanie decyzji o strategicznym znaczeniu dla Unii Europejskiej odbywać się musi w okolicznościach skrajnie niesprzyjających, wynikających z recesji gospodarczej występującej w krajach rdzenia europejskiego (Niemcy, Francja), które nie są w stanie utrzymać, ustalonych przez siebie, zasad uczestnictwa w strefie euro, będąc zarazem w stanie, dzięki swej sile politycznej, forsować decyzje gospodarcze w Europie – to także przykład rozejścia się integracji gospodarczej i politycznej⁸.

Po szóste, **problem rozszerzenia** – na konieczność zdecydowania o modelu funkcjonowania Unii nakłada się jednocześnie kwestia poszerzenia jej składu członkowskiego na skalę dotąd niespotykaną; wyjątkowość tego procesu w skali Europy wynika z: liczby nowych krajów (jeszcze nigdy 15 państw nie poszerzało się o 10), liczby nowych obywateli (jeszcze nigdy do Unii nie wstępowało na raz prawie 100 milionów ludzi), terytorialnej ekspansji (jednocześnie przyłączone zostanie setki tysięcy km²), różnic rozwojowych (nigdy nie dołączano takich obszarów biedy i opóźnienia rozwojowego), wreszcie ze stopnia zintegrowania Unii (z każdym rokiem rośnie liczba przepisów wspólnotowego prawa).

Po siódme, **problem subsydiarności i solidarności** – sytuacja powyższa powoduje, że powstaje wyraźna presja na zmianę paradygmatu funkcjonowania Unii Europejskiej i odejście od dwóch zasad naczelnych tego procesu – subsydiarności i solidarności, na rzecz *selektywnej centralizacji* (tzn. poddania coraz ściślej szemu, scentralizowanemu decydowaniu w nowych obszarach polityki i gospodarki, np. w kwestii podatków, poprzez odejście od metody jednomyślności do metody większościowej, nadanie nowych uprawnień bankowi centralnemu itp.) oraz *konkurencyjnej wspólnoty* z naruszeniem praw najbardziej potrzebnych wobec konieczności ekspansji globalnej⁹.

Po ósme, **problem spójności** – w wyniku powyższych okoliczności realna staje się kwestia utraty przez Unię Europejską wewnętrznej spójności, co skutkować może koniecznością stworzenia odrębnych polityk wspólnotowych, operujących według innych zasad adresowanych do różnych części Unii¹⁰.

Po dziewiąte, **problem marginalizacji** – Europa stoi dziś wobec konieczności podjęcia globalnego wyzwania technologiczno-gospodarczego, w wyniku którego powstaną na świecie nowe stratyfikacje geopolityczne oraz nowa geografia centrum i peryferii; niestabilna wewnętrznie Unia Europejska może przegrać w tym najważniejszym w XXI wieku wyścigu o wpływ na politykę i gospodarkę.

⁸ Interesujące dane na ten temat przedstawia Jan Szomburg w artykule *Peryferie szansą Unii*, „Rzeczpospolita” nr 230 z dn. 2.10.2003, gdy pisze, że: *Tak zwane twarde jądro Europy przestało już odgrywać rolę koła napędowego w procesie modernizacji gospodarki [...] istotnym zjawiskiem są tendencje stagnacyjne w grupie dużych krajów tworzących [wspomniane] twarde jądro Europy (Niemcy, Francja, Włochy) mających stosunkowo największe problemy z dostosowywaniem się do [...] wyzwań [globalizacji i konkurencji nowych technologii].*

⁹ Pojawiają się np. propozycje, by fundusze strukturalne UE wspierały nie tylko najbardziej potrzebne regiony, ale także te, które stanowią centra rozwoju nowoczesnych technologii.

¹⁰ Por. *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second Report on Economic and Social Cohesion, Komisja Europejska, Brussels 2001.

Po dziesiąte, **problem bezpieczeństwa** – w związku z zagrożeniem wynikającym ze światowego terroryzmu oraz niestabilnością polityczną w niektórych regionach Europy (Bałkany, Naddniestrze) i jej bezpośredniego otoczenia (Kaukaz) oraz napięciami wewnątrz niektórych państw (Kraj Basków, Korsyka, Irlandia Północna) należy zwrócić uwagę na generalny problem, przed którym stoi Unia Europejska – problem zapewnienia bezpieczeństwa swym obywatelom oraz wewnętrznego ładu instytucjonalnego.

W efekcie Unia Europejska stoi dziś przed zasadniczym problemem obrania wzorca swojej rządności¹¹, który zabezpieczyłby dwa podstawowe, egzystencjalne, rzecz można, cele każdego systemu politycznego: trwanie i rozwój¹². W przypadku Unii Europejskiej podstawowy dylemat polega na przejściu od występującego dzisiaj wzorca gospodarczej współpracy ponadnarodowej przy zachowaniu międzypaństwowego paradygmatu podejmowania decyzji (*system mieszany*) do formuły bardziej zharmonizowanej wspólnoty opartej o spójny wzorzec decyzyjny (*system jednolity*). W toku swej ewolucji proces integracji europejskiej doszedł bowiem do modelu „polityk konkurencyjnych”, przypieczętowanego w fundamentalnym Traktacie o Unii Europejskiej w postaci trzech filarów Unii (mówiąc ogólnie, Wspólny Rynek, sprawy zagraniczne i bezpieczeństwa, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości), z których każdy operuje wedle innych zasad proceduralnych i opiera się o inny paradygmat integracji (ponadnarodowy, międzyrządowy, międzyinstytucjonalny)¹³.

Tworzenie systemu jednolitego może odbywać się według trzech wariantów:

1) uznanie nadrzędności zintegrowanego poziomu ponadnarodowego łączącego gospodarkę i politykę (*system jednolity – superpaństwo*),

2) utrwalenie metody międzyrządowej, a tym samym porzucenie ambicji budowy w Europie zwartej jednostki polityczno-gospodarczej (*system jednolity – pluralistyczny*),

3) zbudowanie nowej spójności opartej na przemodelowaniu zarówno współpracy gospodarczej, jak i relacji politycznych według całkowicie nowego wzorca, który łączyłby elementy każdego z nich (*system jednolity – zarządzanie wielopasmowe, system jednolity – polityka post-nowoczesna*).

II

Konieczność przejścia do nowego wzorca integracji powoduje, że można dziś naszkicować następujące scenariusze rozwoju wypadków w Europie.

Po pierwsze, możemy mieć do czynienia z przekształceniami o charakterze chaotycznym, to znaczy dojdzie do utraty zdolności do kontrolowania procesów

¹¹ Typologię definicji „zdolności rządzenia” przedstawia w skrótovej formie Artur Gruszcza w książce *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowej*, Kraków 2000, s. 33–51.

¹² Piotr Winczorek uznaje je za dwie podstawowe cechy każdego systemu racjonalnego i tym samym jedyne rzeczywiste zadania ustroju (*Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997, s. 121–124).

¹³ Pojęcie „polityk konkurencyjnych” pojawia się w pracy H. Wallace i W. Wallace’a, *Policy Making in the European Union*, Oxford 1997, s. 55–57.

gospodarczych i politycznych zachodzących w Unii Europejskiej. Chaos może być spowodowany brakiem wiążących rozstrzygnięć w którymkolwiek z wymienionych powyżej problemów: od nieadekwatności procesów gospodarczych i politycznych, przez niewydolność struktur administracji i niewystarczającą siłę zasobów ludzkich po rozbięcie jedności europejskiej wobec braku fundamentu aksjologicznego. Jeszcze groźniejsze byłoby złożenie wymienionych powyżej problemów, które może zaowocować rozpadem dotychczasowego systemu przy jednoczesnej niezdolności głównych aktorów do stworzenia nowego funkcjonalnego wzorca. Chaos może wszakże powstawać za przyzwoleniem władz publicznych świadomych swej bezsilności, czyli być świadomą decyzją o dopuszczeniu zjawisk spontanicznych jako najskuteczniejszej procedury dojścia do punktu równowagi. Chaos może być jednak również destrukcyjny i wystąpić jako zjawisko samoistne lub jako reakcja na inny scenariusz, który wymknął się spod kontroli.

Po drugie, możemy mieć do czynienia ze zmianami ewolucyjnymi. Scenariusz ten oznacza zmianę odsuniętą w czasie, powolną w tempie i ograniczoną przedmiotowo do tych obszarów, w których przekształcenia będą niezbędne. Jest to taktyka kunktatorska, przyjmowana np. przez poszczególne rządy związane perspektywą kolejnych wyborów parlamentarnych. Problem w skali europejskiej polega wszakże na tym, że ewolucyjne zmiany nie są podejmowane w sposób skoordynowany, stąd też możemy mieć do czynienia z „pełzającą i niekonsekwentną ewolucją”, która w swej istocie wzmacnia niestabilność całości układu mimo przywracania ładu w pojedynczych jego częściach składowych. Przykłady tego typu polityki są już obecnie wyraźnie widoczne – np. przyjęcie dla nowych krajów członkowskich innych zasad Wspólnej Polityki Rolnej, a tym samym uniknięcie jej całkowitego krachu finansowego, jest próbą „kupienia czasu”, dzięki któremu nie będzie konieczne podejmowanie tuż po rozszerzeniu strategicznej decyzji o przemodelowaniu całej tej polityki. To samo zachowanie pojawia się w stosunku do nowo przyjmowanych pracowników Komisji Europejskiej, którzy będą otrzymywać uposażenia niższe od dotychczasowych pracowników, gdyż wymagają tego oszczędności budżetowe itd. Ewolucja może się zatem dokonywać kosztem nowych krajów członkowskich.

Trzecim scenariuszem jest kwarantanna: obecne państwa członkowskie będą dążyły do jak najpełniejszego zabezpieczenia swoich obecnych aktywów politycznych i gospodarczych poprzez np. ustalenia procedury decyzyjnej tak, aby w poszerzonej Unii zachować wpływy i pozycję dominującą nad innymi partnerami. Nowe kraje członkowskie będą zatem dopuszczane do polityki wspólnotowej poprzez system buforów i procedury weryfikacyjne. Po weryfikacji ich przygotowania do wzięcia na siebie odpowiedzialności za całą Unię zostaną ostatecznie dopuszczone do rdzenia decyzyjnego (strefy euro, pozycji politycznych w Komisji, Parlamencie itp.). Ten scenariusz jest forsowany w projekcie Traktatu Konstytucyjnego dla Europy w wersji Konwentu.

Nie jest wreszcie wykluczony model przemiany wstecznej, który w skali europejskiej oznaczałby rozpad Unii Europejskiej na „starą” i „nową” Europę, i polegał na zerwaniu z mechanizmem wspólnotowym na rzecz pogłębionej współpracy wy-

branej grupy państw oraz wprowadzeniu wewnętrznej rywalizacji i konkurencji jako kryteriów podziału środków budżetowych i innych zasobów, w której biedni musieliby współzawodniczyć z bogatymi na zasadzie równości.

Oczywiście, zawsze jest także możliwy scenariusz pozytywny – „ucieczka do przodu”. Polegałaby ona na świadomym przekształceniu mechanizmu funkcjonowania państw europejskich i Unii Europejskiej, wprowadzającym konsekwentnie docelowy model nowej polityki europejskiej. Chodziłoby zatem o zmianę obecnego systemu mieszanego na system jednolity, według któregoś z wzorców działania.

III

Wydaje się, iż warunkiem wstępnym umożliwiającym Unii Europejskiej podjęcie decyzji co do jej przyszłego kształtu jest przyjęcie określonego, podstawowego założenia dotyczącego charakteru jej systemu politycznego. Tym założeniem jest wybór modelu legitymizacji systemu politycznego. Legitymizacja polityczna jako proces oraz legitymacja polityczna jako stan faktyczny znajdują się w samym centrum dyskusji o podstawach trwania władzy publicznej oraz uprawnomocnienia jej decyzji (od poziomu legitymacji politycznej zależy zatem stabilność całego systemu i jego zdolność do funkcjonowania)¹⁴. Znaczenie legitymizacji jest szczególnie istotne w sytuacji powstawania nowego systemu politycznego, dotyczy bowiem konieczności uzyskania zgody na zaistnienie od początku struktur władzy oraz zgody na podporządkowanie się nowym decyzjom (*ustanowienie władzy*). Instytucje polityczne tego systemu muszą uzyskać poparcie na płaszczyźnie przekonań i zachowań oraz, równolegle, reguł i norm, które tworzą, jak również struktur, w ramach których system funkcjonuje. Proces legitymizowania nowego systemu opiera się zatem na wytworzeniu poparcia społecznego, czyli akceptacji zależności władczych, które tworzą zobowiązania wobec władzy zwierzchniej¹⁵; wytworzeniu, które może przebiegać dzięki oparciu na czynnikach „miękkich” (ideowe, personalne) lub „systemowych” (normatywno-strukturalne)¹⁶. W kontekście omawianego poniżej zagadnienia, pierwszorzędnymi czynnikami legitymizacyjnymi są kwestie normatywne i strukturalne, wyznaczające jednak podstawy do oceny legalności danej władzy, przejrzystości procesu decyzyjnego i efektywności działania systemu politycznego. W nowo powstającym systemie instytucje polityczne muszą uzyskać akceptację społeczną co do sposobów swego funkcjonowania

¹⁴ Znaczenie legitymizacji dla stabilności systemu politycznego jest w literaturze podkreślane najczęściej, patrz: S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 81 i n.; L. Sobkowiak, *Legitymizacja polityczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*, A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), t. II, Wrocław 1998, s. 149 i n.

¹⁵ Por. D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, J. Szczupaczyński (oprac.), Warszawa 1995, s. 288–290.

¹⁶ Zbliżony podział na dwa wzajemnie się warunkujące wyznaczniki legitymizacji prezentuje np. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997, s. 41 i n.; zob. także M. Chmaj, M. Zmi-grodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1998, s. 131–134.

(od rekrutacji pracowników administracji, poprzez organizację pracy aż po sam proces decydowania politycznego), przestrzegania prawa, ale przede wszystkim co do kwestii pierwotnego zalegalizowania tworzonych struktur władczych. Chodziłoby zatem o powszechne przekonanie, że nowy system polityczny posiada uprawnienie do podejmowania działań politycznych wynikające ze zgody rządzonych, że wpisuje się on w reguły „rządów prawa”, realizuje istotne społecznie cele.

Na tle tak zarysowanych dróg legitymizacji należy zadać pytanie: gdzie poszukiwać współcześnie źródeł legitymizacji? Europejski wzorzec cywilizacyjny prowadziłby do następujących w tej sprawie wniosków. Opisując źródła legitymizacji politycznej, jako czynnik kluczowy, należy wskazać podmiotowość obywateli¹⁷. Po pierwsze więc, władza publiczna, aby być uprawnioną, musi działać na podstawie demokratycznie wyrażonej aprobaty obywateli. Geneza instytucji politycznych musi zawierać element powszechnego udzielenia zgody na ich kształt i sposób funkcjonowania, dokonany indywidualnie przez obywateli w akcie głosowania. Po drugie, w swym funkcjonowaniu władza państwowa musi respektować prawa obywatelskie, a zatem z zasady powinna być ograniczona i pozostawać pod obywatelską kontrolą. Po trzecie, osoby sprawujące władzę muszą być także obywatelami (oznacza to legitymizację personalną opartą na zasadzie pierwotnej równości w dostępie do struktur władzy oraz na stałej partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy). Po czwarte, pojęcie „obywatelstwa” oznacza istnienie wspólnoty politycznej, a zatem i dobra wspólnego, wspólnoty, która przekształca jednostki w społeczeństwo, i dobra wspólnego wyznaczającego zakres legitymizacji ideowej. Po piąte, zakłada się, iż prawo jest zbiorem norm, które w równym stopniu dotyczą rządzących i rządzonych oraz regulują całość wspólnotowego życia społecznego.

IV

Dla obrania któregoś z nakreślonych w części pierwszej modeli zmiany, jaka musi zajść w Unii Europejskiej, pierwszorzędna decyzja sprowadza się, w moim przekonaniu, do postawienia na jedną z czterech możliwych ścieżek legitymizacyjnych wspólnotowego systemu politycznego, z których każda zwraca uwagę na odmienny problem jako na kluczowy i ma charakter „typu idealnego”: legitymizacja demokratyczna, legitymizacja pośrednia, legitymizacja utylitarna i legitymizacja cywilizacyjna¹⁸. Przyjęcie wariantu legitymizacji demokratycznej wynika z koncepcji rozwoju Unii Europejskiej w stronę systemu jednolitego opartego na wytworzeniu tożsamości państwowej na poziomie wspólnotowym. Wariant legitymizacji pośredniej jest powiązany z modelem jednolitego systemu pluralistycznego. Legitymizacja utyli-

¹⁷ D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, s. 297–300.

¹⁸ Tekst niniejszy zawiera obszerne fragmenty referatu pt. *Cztery modele legitymizacji systemu politycznego Unii Europejskiej*, przygotowanego na konferencję „Problemy politologii u progu XXI wieku” zorganizowaną przez Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu i Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych w Toruniu w maju 2003 r.

tarna jest związana z poddaniem polityki regułom integracji gospodarczej lub budowy systemu zarządzania wielopasmowego. Legitymizacja cywilizacyjna ma być odpowiedzią na pustkę aksjologiczną procesu integracji europejskiej.

Dwa pierwsze modele są najbardziej popularne, choć powiązane z istotnymi ograniczeniami. Ponieważ są one budowane przez analogię do znanych obecnie dróg legitymizacji wspólnot państwowych i organizacji międzynarodowych, to nie zakładają potrzeby wypracowywania specyficznego modelu, który byłby charakterystyczny dla Unii Europejskiej. Nie są one wszakże pozbawione wartości poznawczej i precyzyjnie wskazują swoje ograniczenia¹⁹. Z kolei dwa pozostałe modele wyrastają z przekonania, iż ze względu na specyfikę systemu politycznego Unii Europejskiej należy poszukiwać niestandardowych sposobów jego legitymizacji. Poszukiwania te przebiegają, po pierwsze, w kierunku pragmatycznym („liberalnym”), związanym z pojęciem efektywności systemu politycznego, w przypadku Unii Europejskiej szczególnie opartym na efektywności Jednolitego Rynku; z drugiej strony, legitymizacji poszukuje się w modelach bliższych myśli politycznej komunitarian i konserwatystów, w której osią spajającą system jest poczucie wspólnoty opartej na podstawach aksjologicznych, przekładających się na zasady jego działania.

Przedstawione poniżej modele nie wyczerpują możliwego katalogu sposobów legitymizowania wspólnotowego systemu politycznego, lecz stanowią raczej zarys punktów wyjścia i zaproszenie do dalszych poszukiwań.

V

Dla tworzenia jednolitego systemu opartego na dominacji czynnika ponadnarodowego najważniejszym problemem legitymizacyjnym jest bez wątpienia wspomniana już kwestia „deficytu demokracji”. Jej rozstrzygnięcie jest warunkiem *sine qua non* stworzenia z obecnej Unii Europejskiej w pełni wykształconego systemu superpaństwowego. Jest tak dlatego, że każdy samodzielny współczesny system polityczny w europejskim kręgu cywilizacyjnym musi posiadać legitymację udzieloną mu w drodze powszechnie wyrażonego przyzwolenia obywateli.

Pierwszy zatem model legitymacji tego systemu to model niejako „klasyczny” – powszechne i bezpośrednio wyrażone poprzez demokratyczny akt wyborczy poparcie instytucji politycznych przez obywateli, którzy współdecydują o ich kształcie ustrojowym, profilu politycznym i składzie osobowym. W obecnie funkcjonującym wspólnotowym systemie politycznym takim rodzajem legitymacji może się poszczycić tylko jedna instytucja – Parlament Europejski. Dlatego można wskazać dwie ścieżki do „demokratyzacji” systemu politycznego Unii Europejskiej i stworzenia zeń systemu jednolitego – ponadnarodowego: pierwszą byłoby zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego i nadanie mu wiodącej roli w całym systemie, przy jedno-

¹⁹ Por. F.W. Scharpf, *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, „Journal of European Public Policy”, nr 4/1997, s. 18–36.

czesnym uznaniu go za gwaranta legitymizacji tego systemu²⁰; drugą ścieżką byłoby rozciągnięcie procedury demokratycznej na inne instytucje wspólnotowe, zwłaszcza na jeden choćby z organów władzy wykonawczej (Prezydenta Unii). Obie te ścieżki powinny doprowadzić do jednego punktu zbieżnego: utożsamienia się obywateli z instytucjami wspólnotowymi przez ich „przybliżenie do obywateli” i wyrobienie w nich poczucia wpływu na ich funkcjonowanie; punktu, który stanowiłby podstawę do budowy w pełni wykształconej ponadnarodowej struktury politycznej.

Przy próbie bardziej szczegółowej analizy tych propozycji, łatwo jednak wskazać istotne ograniczenia. Przede wszystkim, model demokratycznej legitymizacji wspólnotowego systemu politycznego wyrasta z przekonania, że instytucje Unii Europejskiej powinny odzwierciedlać wzorzec państwowy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w przypadkach znanych nam współcześnie systemów demokratycznych, ich funkcjonowanie oparte było na jednolitym wzorcu obywateli, połączonych więzią państwową, w większości także narodową, które zapewniały niezbędny poziom solidarności i współodpowiedzialności²¹. Istnieją wszakże bardzo poważne zastrzeżenia co do możliwości realizacji podobnego wzorca na poziomie wspólnotowym, mające charakter strukturalny i społeczny. Wymieńmy tylko najważniejsze. Po pierwsze, można wątpić, czy rzeczywiście Europejczycy tworzą obecnie *demos* – „naród obywatelski” będący podstawą demokracji²². „Naród obywatelski” jest źródłem zjednoczenia społeczności, określenia jej odrębności, uzyskania tożsamości, jest źródłem lojalności, a także – jak mówi Therborn – określa zakres racjonalności. *Znaczenie pogoni za racjonalną korzyścią własną zależy od tego, co oznacza tu „własna” – wyłącznie moja? [...] moich rodziców, mego męża, moich dzieci, mojego rodzeństwa i moja? [...] mojego plemienia czy grupy etnicznej i moja? itd.*²³. Tożsamość taka określa wreszcie zasięg obowiązujących norm. Wytworzone przez społeczności normy obowiązują oczywiście jedynie na obszarze „swojego terytorium” oraz w stosunku do „swoich ziomków”. Dla wytworzenia się „narodu obywatelskiego” potrzebna jest wspólnota przynajmniej w trzech obszarach: komunikacji (wspólnego przekazu), pamięci i tradycji oraz praktycznych doświadczeń²⁴. W Europie wyraźnie brakuje wszystkich tych trzech wspólnot, a źródłem tożsamości i tym samym racjonalności jest wyłącznie system instytucjonalno-prawny.

Jest tak między innymi dlatego, że, po drugie, Unia Europejska jest obszarem ogromnej heterogeniczności kulturowej i narodowej, która podważa sens większościowego głosowania i podejmowania decyzji. Oczywiście, nie oznacza to, że demo-

²⁰ K-H. Neunreither, *The Democratic Deficit of the European Union*, „Government and Opposition”, nr 29/1994, s. 302.

²¹ T. Christiansen, *Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance*, EUI Working Papers, RSC nr 97/74.

²² Por. J.H.H. Weiler, *European Democracy and Its Critique*, „West European Politics”, nr 2/1995, s. 4–40.

²³ G. Therborn, *Drogi do nowoczesnej Europy*, Warszawa-Kraków, 1998, s. 356.

²⁴ P.G. Kielmansegg, *Integration und Demokratie*, [w:] *Europäische Integration*, M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (red.), Opladen 1996, s. 47–71.

kracja nie może funkcjonować w wieloetnicznych społeczeństwach, a jedynie wskazuje, jak wielką wagę należałoby w tym przypadku poświęcić na klauzule zabezpieczające przed tyranią większości i zapewniające wyraźnym mniejszościom ich prawa. Należy przy tym pamiętać, że wśród tych mniejszości mogą się znajdować całe narody i państwa, takie jak na przykład Estonia, której 1,5 miliona obywateli stanowić będzie margines statystycznego błędu w głosowaniu powszechnym w skali 450-milionowej Unii. Takie zabezpieczenia prawdopodobnie doprowadziłyby do paraliżu decyzyjnego dużo bardziej skutecznie niż obecne jednomyślne głosowanie w Radzie Unii Europejskiej.

Po trzecie, legitymizacja demokratyczna potrzebuje stabilności wyrastającej z solidarności, bezpieczeństwa i zgody społecznej dotyczącej modelu wzajemnej odpowiedzialności. Dlatego tak istotne są w systemie politycznym ciała pośredniczące, które zapewniają stały poziom legitymacji dla instytucji politycznych²⁵. Na poziomie wspólnotowym ich rola jest jednak niewielka. Nie istnieje, w skali znanej nam z pojedynczego państwa, ani wykształcony wspólnotowy system partyjny, ani „europejska opinia publiczna” niezależna od mediów, ani też organizacje obywatelskie, które współdecydowałyby o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sposób inny niżli tylko poprzez lobbing czy advokaturę na rzecz swoich członków.

Nadto należy zauważyć, że demokratyzacja musi oznaczać zwiększenie kosztów działalności systemu, za co w zamian teoretycznie otrzymujemy zmniejszenie ryzyka podejmowanych decyzji. Jest to znany argument Sartoriego o koniecznym „zbalansowaniu kosztów i poziomu ryzyka” w procesie decyzyjnym²⁶, nie zawsze bowiem przy zwiększeniu kosztów („demokratyzacji”) otrzymujemy adekwatne zmniejszenie potencjalnego ryzyka złej decyzji. Gdy wybrani ludzie są niekompetentni, nie reagują na sygnały otoczenia, a możliwość wpływu obywateli na ich decyzje jest iluzoryczna, mamy do czynienia z sytuacją, w której wysokie koszty decyzyjne dodatkowo zwiększają ryzyko. W ten sposób poziom legitymacji, mimo iż formalnie jest wysoki, w praktyce prowadzi do oplakanych skutków.

Ostatnim wreszcie argumentem, który podważa możliwość legitymizacji demokratycznej jest „argument skali”²⁷. Trudno sobie wyobrazić rzeczywiste funkcjonowanie instytucji demokratycznych w tak dużym organizmie, jak Unia Europejska złożona z 25 państw, sięgająca od Portugalii, Malty, Cypru po Finlandię, Szwecję i Irlandię. Jak utrzymać łączność władzy publicznej z obywatelami, jak zachować ich podmiotowość, jak wytworzyć poczucie wpływu?

Także wariant „oszczędny” – demokratyzacji Unii Europejskiej (poprzez zmiany strukturalne polegające na nadaniu większych praw Parlamentowi Europejskiemu), jest trudny do realizacji. Poza wymienionymi ograniczeniami istnieje przecież pro-

²⁵ Por. W. Merkel, *Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma*, „Estudio Instituto Juan March”, nr 42/1993.

²⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994, s. 265–277.

²⁷ Por. W. Wessels, *The Modern West European State and the European Union; Democratic Erosion or a New Kind of Polity?*, [w:] *The European Union: How Democratic Is It?*, S.S. Anersen i K.A. Eliassen (red.), London 1996, s. 57–69.

blem „równowagi władz” we wspólnotowym systemie politycznym, który dziś jest zachowywany poprzez wzajemne relacje między instytucjami ponadnarodowymi i międzyrządowymi. Ustanowienie dominującej pozycji Parlamentu zachwiałoby tę równowagę i w konsekwencji wymagało dalszych zmian strukturalnych, czyli w efekcie przebudowy całego systemu. Ponadto nie ma pewności, że Parlament, w obecnym kształcie jednoizbowego zgromadzenia posłów wybieranych w lokalnych okręgach, byłby w stanie unieść dodatkowe obowiązki, np. funkcję kreacyjną rządu wspólnotowego czy pełną funkcję legislacyjną na wzór parlamentów narodowych. Także prawdopodobnie sam Parlament musiałby przejść gruntowną reformę, w kontekście której wspomina się choćby o powołaniu drugiej izby o charakterze reprezentacji regionalnej.

Demokracji nie da się zadekretować. Ewentualna droga do uzyskania demokratycznej legitymizacji przez wspólnotowy system polityczny jest zatem potencjalnym scenariuszem przyszłości, którego realizacja uzależniona jest w dużej mierze od przemian społecznych na Starym Kontynencie oraz od sukcesu samego procesu integracji.

VI

Z dostrzeżenia omówionych powyżej problemów, wynikających z braku europejskiego *demos* oraz z chęci obrony tradycyjnej polityki opartej na państwie narodowym, wyrasta drugi model legitymizowania wspólnotowego systemu politycznego, jakim jest model legitymacji pośredniej; model, według którego może zostać zbudowany system jednolity – pluralistyczny.

Można obrazowo powiedzieć, że jest to model spełniony, zakładający, że nie należy poszukiwać zewnętrznych źródeł poparcia dla wspólnotowego systemu politycznego, gdyż jest ono niejako immanentnie zawarte w strukturze tego systemu i wynika z faktu, że Unię Europejską tworzą państwa. Tworzenie systemu jednolitego w modelu pluralistycznym wiązałoby się zatem z przekonaniem, iż proces integracji europejskiej osiągnął obecnie swoje finalne stadium – to znaczy żadne kolejne działania integracyjne (obejmowanie polityką wspólnotową nowych obszarów spraw publicznych) nie mogą się powieźć i byłyby błędem. Całość działań w ramach budowy systemu jednolitego należałoby sprowadzić do korekcyjnego zharmonizowania obecnego układu oraz nadania mu bardziej funkcjonalnej formuły procedowania na przykład poprzez zmianę większości potrzebnej do podjęcia decyzji. Nadal jednak dla liczenia owej większości decyzyjnej podstawą byłyby: liczebność wspólnoty państwowej (ludność, naród obywatelski), wielkość terytorium lub komparatywne znaczenie gospodarki narodowej poszczególnych państw (proporcje produktu krajowego brutto). Dyskutowana zmiana systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej zaproponowana w Traktacie Konstytucyjnym przez Konwent Europejski (tzw. podwójna większość – głosów państw i liczby ludności) nie jest, w tym ujęciu, próbą budowy superpaństwa, lecz jedynie korektą zmierzającą w stronę zachowania dominacji państwa jako podmiotu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Znamienne jest to, że w dzisiejszym, postnowoczesnym

świecie wielkiej mobilności ludzi (sama Unia opiera się przecież na „swobodzie przepływu osób”) przyjmuje się bez głębszego zastanowienia nielogiczną z tej perspektywy koncepcję, iż rządy „głosują liczbą swych obywateli”, czyli zamieszkałych w granicach rządzonego przez siebie państwa. A przecież na przykład w Niemczech mieszka spora grupa Polaków, a na Wyspach Kanaryjskich osiadło wielu Niemców – czy w takim razie imigrantów należy liczyć do „puli” głosów ich macierzystych rządów, czy „właściwych ze względu na miejsce zamieszkania”? Czy będziemy w Europie u progu XXI wieku przeprowadzać wielką buchalterię narodową?

Jednakże w modelu legitymizacji pośredniej poszukiwanie dodatkowego uprawnienia mija się z celem, ponieważ wszystko, co do tej pory zdarzyło się w procesie integracji europejskiej, działo się za zgodą państw i ich odpowiednich konstytucyjnych organów, za wiedzą ich obywateli, a częstokroć, gdy wymagały tego przepisy krajowe, za ich demokratycznie wyrażoną zgodą w drodze referendum. Struktury państw narodowych „niosą” legitymizację, której część w ramach „suwerenności dzielonej” przenoszą niejako na poziom wspólnotowy.

Oczywiście, model legitymacji pośredniej bazuje na założeniu, że polityka europejska opiera się na tradycyjnym przetargu interesów pomiędzy państwami. W tym modelu integracja europejska nie wypiera woli politycznej państw narodowych i ich przywódców, lecz stanowi ich odbicie²⁸, a państwo narodowe pozostaje najważniejszym podmiotem stosunków międzynarodowych oraz ośrodkiem legitymizacji politycznej i budowy zgody społecznej. Polityka europejska to nic innego jak *seria spektakularnych międzyrządowych przetargów*²⁹. Ten schemat polityki europejskiej zakłada trzy podstawowe elementy: że państwa zachowują się racjonalnie, że formułują one swoje cele polityczne korzystając z preferencji wyrażanych przez społeczeństwa w toku pracy systemu politycznego oraz że współpraca w ramach Unii opiera się na międzypaństwowych negocjacjach. W polityce europejskiej ma zatem miejsce sekwencja dwóch kroków: najpierw państwa racjonalnie formułują swoje cele i swój interes narodowy, a następnie dochodzi do przetargu interesów, który ma zapewnić każdemu z nich maksymalizację realizacji partykularnych interesów.

Tak zarysowany model polityki, który zakłada, że legitymizacja jest w nim naturalnie zakotwiczona w tworzących Unię Europejską państwach, musi jednak uwzględniać wiele warunków wstępnych, których spełnienie, przynajmniej w części, jest już dzisiaj bardzo trudne. Warunki te można podzielić na dwie grupy: obiektywne i wewnątrzsystemowe. Warunki obiektywne to takie, które wyrastają z generalnych zasad działania układu opartego na przetargu interesów, niezależnie od tego czego dotyczy ich przedmiot. Należą do nich następujące kwestie. Po pierwsze, musi to być współpraca dobrowolna, co oznacza, że do członkostwa w tej organizacji nie zmusza państwa ani presja militarna, ani konieczność ekonomiczna, żaden z tych

²⁸ Por. A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, New York 1998, s. 3–4.

²⁹ A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4, 1993, s. 473.

czynników nie jest też wykorzystywany dla uzyskania porozumienia. Po drugie, wszystkie strony układu są wyposażone w stosunkowo bogaty zestaw informacji i wiedzy na temat zachowań i preferencji każdej ze stron. Po trzecie, koszty transakcyjne porozumień są stosunkowo niskie. Po czwarte, jest to system zinstytucjonalizowanego przetargu interesów³⁰. Po piąte, system ten opiera się na fundamencie równości praw i proporcjonalności obowiązków wynikających z rezultatów owego przetargu. Dopiero spełnienie tych warunków może gwarantować, że wspólnotowy system będzie legitymizowany pośrednio dzięki oparciu na państwach członkowskich. Należy zatem pamiętać, że jakiegokolwiek naruszenie tych zasad wynikające z dominacji, nacisku, odmawiania równych praw wszystkim członkom Unii w znacznym stopniu może podważyć ową legitymację i doprowadzić do stanu, w którym obywatele jednego z państw będą uważać wspólnotowy system polityczny za obcy, a jego decyzje za narzucone siłą lub przyjęte pod presją. Stąd też, mimo pozornej oczywistości modelu legitymizacji pośredniej, jest on wewnętrznie niestabilny.

Druga grupa warunków, które zakłada omawiany model, odnosi się do cech samych aktorów systemu. Przede wszystkim dotyczą one kondycji współczesnego państwa i jego zdolności do kontrolowania procesów społecznych i politycznych zachodzących zarówno na jego obszarze, jak i w stosunkach międzynarodowych (regionalnych i globalnych). Omówienie współczesnej debaty o stanie państwa przekracza ramy tego tekstu, warto jednak wspomnieć o kilku elementach, które wydają się mieć zasadnicze znaczenie dla modelu legitymizacji pośredniej Unii Europejskiej. Jak się wydaje, model ten opiera się na tradycyjnym spojrzeniu na politykę państwową, w którym legitymizowane demokratycznie centrum decyzyjne, wyróżnia się takimi cechami, jak: dominująca pozycja władz państwowych w systemie politycznym (centrum decyzyjne), wyodrębnienie instytucjonalne władzy publicznej (czytelne rozróżnienie społeczeństwa jako otoczenia i struktur decyzyjnych), homogeniczność władzy publicznej (jednolity typ władzy mimo wewnętrznych podziałów), suwerenność decyzyjna oparta na interesie narodowym i racji stanu, wreszcie oparcie na przepisach konstytucyjnych jako podstawowym narzędziu analizowania funkcjonowania władz publicznych (podejście formalno-normatywne)³¹. Należy postawić dziś pytanie: do jakiego stopnia taki sposób opisu struktur państwa jest adekwatny? Wydaje się, że w sytuacji globalizacji, integracji europejskiej, decentralizacji oraz silnych ruchów obywatelskich staje się on coraz bardziej anachroniczny.

Jednocześnie należy wspomnieć, że sama polityka wspólnotowa przechodzi zasadnicze przeobrażenia i trudno dziś oczekiwać, że decyzje podejmowane w ramach Jednolitego Rynku, kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa mogą być legitymizowane wyłącznie pośrednio. Unia Europejska, w kształcie, który starał się jej nadać Konwent, będzie niewątpliwie wymagała legitymizacji znacznie szerszej. Nie oznacza to, że debata o legitymacji pośredniej jest już nieaktualna, z pewnością jednak nie jest ona wystarczająca.

³⁰ Tamże, s. 498–499.

³¹ J. Pierre, G.B. Peters, *Governance, politics and the state*, Houndmills 2000, s. 79–81.

VII

Wobec trudności, w jakie uwikłane są modele legitymizacji oparte na rozwiązaniach tradycyjnych, pojawiają się pomysły na poszukiwanie nowych możliwości, specyficznych dla wspólnotowego systemu politycznego. Jedną z nich jest koncepcja legitymizacji utylitarnej (opartej na efektywności systemu – *output legitimisation*), wiązana niekiedy z koncepcją zarządzania wielopasmowego³². Ten rodzaj legitymizacji zasadniczo odróżniałby wspólnotowy system polityczny od modeli państwowych, zrywa bowiem z koniecznością poszukiwania poparcia dla decyzji politycznych przed ich podjęciem („na wejściu”), a skupia się na skutkach tych decyzji. Koncepcja legitymizacji utylitarnej wiąże się z przekonaniem, że zdolność systemu takiego, jakim jest Unia Europejska, do uzyskania poparcia obywateli zależy od jego możliwości zaspokajania potrzeb społecznych. Jest to zatem model „władzy dla ludzi”, której decyzje są legitymizowane dlatego, że odpowiadają politycznym, gospodarczym i socjalnym preferencjom obywateli³³, co sprawia, że rozważania o legitymizacji zostają uzupełnione o element utylitarnej kalkulacji. Polityka wspólnotowa i działania instytucji unijnych nie powinny opierać się na wstępnym założeniu ich legitymizacji demokratycznej (bezpośredniej czy pośredniej), lecz na udowodnieniu przez te instytucje konkretnych korzyści w skali całego kontynentu, wynikających z ich aktywności; korzyści stwierdzonych na podstawie znanych z praktyk gospodarczych metod analitycznych w rodzaju analizy kosztów i korzyści czy analizy ryzyka, która harmonizowałaby kalkulację ekonomiczną Jednolitego Rynku z wyznacznikami polityczno-społecznymi, takimi jak: renta pokoju, stabilizacja, niwelacja konfliktów, spójność społeczna³⁴. Instytucje wspólnotowe nie powinny powielać zasad organizacji i działania administracji publicznej jakiegokolwiek państwa, lecz powinny być dostosowane do specyficznych zadań, dla których mają być użyte. Najważniejszymi warunkami są: redukcja kosztów i redukcja zagrożeń. Jeżeli obywatele (krajów) Unii Europejskiej będą dostrzegać, że członkostwo ich państwa we wspólnotowym systemie politycznym przynosi im konkretne korzyści, w naturalny sposób udzielą mu poparcia.

Oczywiście, także ten model nie jest pozbawiony pewnych generalnych założeń dotyczących kształtu Unii Europejskiej jako całości. Można powiedzieć, że jest on najbliższy koncepcji „zarządzania wielopasmowego”, które kwestionuje tradycyjny, scentralizowany model zarządzania polityką opartego na rządzie (*government*) na rzecz harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi (*governance*) przez struktury ponadnarodowe, państwa członkowskie, samorządy terytorialne, organizacje obywatelskie i gospodarcze. Stąd też Unia, która chce być efektywna i uzyskać utyli-

³² Por. F.W. Scharpf, *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*, EUI Working Paper RSC No. 94/1; G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: The Implication for Legitimacy*, EUI Working Paper RSC No. 95/7.

³³ R. Dahl, E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford 1973, s. 16.

³⁴ Pisze o tym szeroko Frank Vibert, jeden z czołowych liberalnych analityków polityki europejskiej (*Europe Simple, Europe Strong*, Cambridge 2001).

tarną legitymizację, nie powinna zmierzać do budowy rządu, lecz poprzestać na tworzeniu sprawnego systemu zarządzania polityką. Oznacza to odejście od jednolitego centrum władzy na rzecz modelu sieciowego zakładającego koordynację prac różnych ośrodków decyzyjnych i ustanowienie podstawą wspólnotowego systemu politycznego zasady „zarządzania bez rządzenia”. Tak funkcjonująca Unia Europejska nie powinna przyjmować na siebie roli dostawcy dóbr i usług publicznych oraz ich redystrybutora w imię założeń dominującej w danej chwili doktryny politycznej i definicji sprawiedliwości, lecz ma się stać obiektywnym regulatorem rynku tworzącym generalne zasady, ma dostarczać *zintegrowanych warunków do tworzenia lokalnych produktów*³⁵.

System taki na nowo rozpisuje role polityczne wśród aktorów. Dążenie do legitymizacji utylitarnej niewątpliwie prowadzić musi do obniżenia poziomu demokratyczności we wspólnotowym systemie politycznym, bowiem w wielu przypadkach efektywność decyzyjna będzie oznaczać obniżenie standardu demokratycznego³⁶ (np. wprowadzanie metody większościowej w głosowaniu w Radzie Unii Europejskiej zwiększa zdolności decyzyjne, podważa wszakże legitymizację pośrednią). Dlatego uważa się, że system polityczny, który ma się opierać na legitymacji utylitarnej, musi prowadzić „zdepolityzowaną politykę” i bazować na działaniach instytucji regulacyjnych (*non-majoritarian*), a nie decyzyjnych³⁷. W efekcie uzyskalibyśmy system, w którym „zarządzanie bez rządzenia”, oparte na legitymacji na podstawie efektywności, odbywałoby się na poziomie wspólnotowym, natomiast „rządzenie” (pierwszorzędne źródło klasycznej legitymacji, solidaryzmu, budowy zgody społecznej i bezpieczeństwa) byłoby sprawowane na poziomie państwa.

Unia Europejska postrzegana jest więc jako neutralny regulator życia zbiorowego (*rule making system*), oparty na kategorii efektywności³⁸. Jest to elastyczny system stwarzający z jednej strony możliwość uzgadniania wspólnych zasad i ich egzekwowania w skali całego kontynentu, z drugiej zaś dopuszczający zróżnicowanie zaangażowania różnych aktorów politycznych w tych obszarach spraw publicznych, w których jednolite zasady nie są niezbędne do funkcjonowania całości i nie przyniosą poprawy owej efektywności. Taki model legitymizacyjny ma jednak także swoje ograniczenia, polegające przede wszystkim na trudności zachowania niepolitycznego charakteru decyzji Unii Europejskiej w sytuacji nierównomiernego rozwoju poszczególnych jej obszarów i przyjęcia przez budżet wspólnotowy roli redystrybucyjnej (polityka regionalna, Wspólna Polityka Rolna). Choć trudność ta jest znacznie mniejsza niż wewnątrz krajów członkowskich, to jednak jest ona wystarczająca, by wprowadzić pojęcie państw płatników netto i państw beneficjentów, co musi prowa-

³⁵ R. Dehousse, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, EUI Working Paper RSC 98/1.1.

³⁶ Por. G. Majone, *Regulating Europe*, London–New York 1996.

³⁷ Por. G. Majone, *Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, EUI Working Paper SPS 93/4.

³⁸ Por. F. Vibert, *Europe simple...*

dzić do powstania kluczowego pytania natury politycznej dotyczącego zasad alokacji dóbr w sytuacji ich niedoboru. Należy ponadto zastanowić się, czy postawienie wyłącznie na utylitarny model legitymizacji nie będzie w dłuższej perspektywie zagrożeniem dla rozwoju integracji europejskiej z racji ciągłego podważania jej sensu zależnie od sposobu liczenia korzyści i kosztów.

VIII

Ostatni wreszcie model (najbardziej ambitny, a jednocześnie trudny do realizacji), to model legitymizacji cywilizacyjnej, opartej na powszechnie uznanym systemie wartości zewnętrznych wobec procedur demokratycznych. Model ten nawiązywałby do Weberowskiego typu „przywództwa charyzmatycznego”, niejako przeniesionego na poziom instytucjonalny. Legitymizacja cywilizacyjna podkreśla wagę czynników ideowych w budowaniu poparcia dla władz publicznych. W przypadku integracji europejskiej polegałoby to na przekonaniu, że uprawnienie dla wspólnotowego systemu politycznego opiera się na przekonaniu obywateli, iż jego działanie służy „europejskiemu dobru wspólnemu”, realizuje wartości naszej cywilizacji, przestrzega zasad i norm obowiązujących w europejskim modelu politycznym. Unia Europejska byłaby zatem „wspólnotą wspólnot”, które łączą się w przekonaniu o swoim podobieństwie i jednolitości celów. Zwolennicy tezy o konieczności cywilizacyjnego legitymizowania Unii Europejskiej zdają się twierdzić, że tym, co najbardziej zagraża procesowi integracji, nie jest „deficyt demokracji”, lecz „deficyt ducha”³⁹.

Podstawowym problemem dla tego modelu legitymizacji jest niejasność samego pojęcia „cywilizacji europejskiej”. Choć wydaje się, że w zbiorowej podświadomości Europejczyków coś takiego, jak przekonanie o tkance łączącej ich wszystkich istnieje, to już skategoryzowanie jej elementów nastrocza wiele wątpliwości. Jest tak tym bardziej, że w naturze debaty, jaka od wieków toczy się na ten temat w Europie, leży raczej ciągłe podważanie tożsamości i poszukiwanie nowych jej źródeł, niż konsekwentne opieranie się na dorobku poprzednich epok. Najbardziej popularnym katalogiem owych źródeł europejskiej wspólnoty cywilizacyjnej jest trójelementowy kanon: grecka szkoła myślenia oparta na poszukiwaniu prawdy, rzymska szkoła prawa oparta na koncepcji „rządów prawa” i chrześcijańska wizja człowieka oparta na kodeksie etycznym, wolności i godności osoby ludzkiej. Te trzy źródła zlały się w toku historii w jeden strumień i z nich wynikają konkretne postulaty wobec instytucji politycznych, które – by być legitymizowane – muszą posługiwać się „trójkątkiem”. Władze publiczne mają mieć zatem na uwadze przede wszystkim dobro pojedynczego człowieka i jego wspólnot, chronić życie i godność jednostki, przestrzegać praw, którym podlegają tak samo jak obywatele, poszukiwać rozwiązań najlepszych, działać w prawdzie i uczciwości itp.

³⁹ Por. *Europa jutra. Jana Pawła II wizja Europy*, wybór i opracowanie A. Sujka, Kraków 2000, s. 127–212.

Nieco inaczej katalog cywilizacyjny przedstawiali zwolennicy szkoły myślenia o tzw. cywilizacji łacińskiej jako dominującej w Europie zachodniej. Podstawą cywilizacji łacińskiej jest *wolność jednostki chroniona przez prawo i wsparta na obyczaju, który dla znakomitej większości zrzeszonych za jej pośrednictwem ludzi wpływa z wiary w Boga, obyczaju traktującym zachowanie etyczne – tak w życiu publicznym, jak i prywatnym – jako niekwestionowaną oczywistość*⁴⁰. Do kanonu cywilizacji łacińskiej nie zaliczano natomiast demokracji zbudowanej na prawach obywatelskich. Uznawano bowiem, że jest ona owocem ewolucji tej cywilizacji *stanowiącym do pewnego stopnia warunek jej stabilności*⁴¹. Zasady cywilizacji łacińskiej łączą cnoty publiczne, wartości polityczne, takie jak wolność jednostki i rządy prawa, z głębokim przekonaniem o potrzebie budowania wspólnoty ludzkiej na fundamencie duchowym. Trzeba zatem rozdzielić unię polityczną od wspólnoty cywilizacyjnej: pierwsza jest konstrukcją racjonalną, druga – wytworem wspólnej historii i wartości narodów europejskich.

Trzecim sposobem na poszukiwanie legitymizacji cywilizacyjnej jest namysł nad tym, co jest potrzebne współczesnym demokracjom europejskim, by odzyskały dawną dynamikę i jednocześnie na jakie wartości należy szczególnie zwrócić uwagę w działaniu wspólnotowego systemu politycznego. Wynikiem tych rozważań jest zwrócenie uwagi na kilka elementów: (1) konieczność odbudowy zdolności reprezentowania przez elity polityczne rzeczywistych interesów obywateli, narodów i państw; (2) potrzebę zakorzenienia polityki w cnotach publicznych; (3) gwarancję otwartej debaty publicznej; (4) sprawiedliwą dystrybucję władzy. W tym myśleniu zwraca się uwagę, że demokracja nie jest wartością i automatycznie nie generuje żadnych wartości, dlatego wiązanie jej z takimi cechami społecznymi, jak tolerancja, otwartość, równoprawność czy wielokulturowość jest daleko idącym nadużyciem. Próbowano wprawdzie skonstruować wizję demokracji, która w sposób naturalny generuje takie pożądane zachowania społeczne, jak solidarność, równość, współodpowiedzialność, lecz wizja ta poniosła porażkę. Okazuje się bowiem, że cnoty publiczne nie powstają w wyniku procedury czy działań instytucjonalnych, ale ich źródłem jest kultura, religia, wychowanie. Rugując „ideologizację polityki” odcięto demokrację od jej istotnych źródeł stabilności i trwałości.

Przed wszystkim należy zatem przywrócić właściwe proporcje i zredukować oczekiwania, jakie wiąże się z procedurą demokratyczną. Oznacza to nie tylko daleko posuniętą ostrożność i sceptycyzm co do trwałości i stabilności rządów demokratycznych, ale także porzucenie idei, że procedura może stanowić samoistną wartość polityczną. Najwyższy już czas, by powrócić do debaty o wartościach podstawowych, które muszą stanowić fundament życia publicznego i bez których demokracja przeradza się w *jawny lub ukryty totalitaryzm*⁴². Demokracja musi od nowa oprzeć się na republika-

⁴⁰ M. Dzielski, *Polityka polska dziś*, [w:] tegoż, *Odrodzenie ducha – budowa wolności. Pisma zebrane*, Kraków 1995, s. 321; na ten temat także K. Szczerski, *Myśl geopolityczna Mirosława Dzielskiego*, „Kwartalnik Konserwatywny”, nr 3, lato 1998, s. 136–145.

⁴¹ M. Dzielski, *Polityka polska dziś*, s. 320.

⁴² Jan Paweł II, *Centesimus annus*, 46, AAS 83 (1991), s. 850.

nizmie i naturalnych związkach ludzi opartych na wspólnej tożsamości i wspólnych interesach. Wiele wskazuje na to, że żywotność procesu integracji europejskiej i budowy systemu politycznego na poziomie tak szerokim, jakim jest kontynent europejski, jest możliwa tylko wtedy, gdy tożsamość i lojalność wobec całości Europy będzie wynikiem, a nie przeciwstawieniem, silnych tożsamości lokalnych oraz naturalnych wspólnot ludzkich od rodziny do państwa. Droga do zjednoczonej Europy leży, paradoksalnie, nie w przewyżczeniu partykularyzmów narodowych, ale w ich solidarnym współistnieniu. Chodzi zatem o odejście od egoizmów, ale nie o zamazanie odrębności.

Z tych względów polityka wspólnotowa musi być w większym stopniu polityką współzarządzania, współodpowiedzialności i różnorodności, a nie przedstawicielstwa, rządzenia i etatystycznej równości. Instytucje muszą stać się bardziej obywatelskie, a przez to porzucić ambicje do całościowego obejmowania spraw publicznych i kierowania nimi. By było to możliwe i nie doprowadziło do rozpadu wspólnoty narodowej, musi istnieć minimum społecznej zgody dotyczące wspólnych wartości ideowych. W tym miejscu pojawiają się jednak dwa zasadnicze problemy związane z modelem legitymizacji cywilizacyjnej. Po pierwsze, czy możliwa jest dziś zgoda na taki katalog, a jeśli tak to, po drugie, czy istnieje zgoda, by Unia wkroczyła w obszar aksjologii, czyli stawiała się rzeczywiście ponadnarodową wspólnotą? Należy bowiem pamiętać, że tym, co być może uchroniło proces integracji europejskiej od wewnętrznych perturbacji był jej pragmatyzm, od początku niejako wpisany w jej historię. Unikając debat ideowych, integracja europejska odcinała się wprawdzie od żywotnych źródeł legitymizacyjnych, zyskiwała jednak minimum stabilności. Dziś dylemat legitymizacji cywilizacyjnej został wyraźnie postawiony przy okazji debaty wokół *invocatio Dei* i odniesień religijnych w propozycji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Kwestia ta nie jest tak prosta jak można by przypuszczać, wsłuchując się w głosy publicystów. Odniesienie do wartości chrześcijańskich w Traktacie powinno wyrastać z autentycznego przekonania co do ich znaczenia dla historii i przyszłości Europy: nie powinno mieć ono waloru jedynie „deklaratywno-dekoracyjno-tradycyjnego”, lecz powinno stanowić przemyślaną decyzję o poszukiwaniu wspólnoty cywilizacyjnej w Europie. Na to właśnie zdaje się zwracać uwagę papież Jan Paweł II, który wielokrotnie wyrażał potrzebę wpisania fundamentu chrześcijańskiego do Traktatu przekonując, że Europa – by być silną – musi stać się domem współpracy nie tylko gospodarczej, ale także społecznej i kulturowej; by było to możliwe, musi być ona zdolna do odczytania i zachowania swojego najwartościowszego dziedzictwa zbudowanego wokół charakteryzującego ją systemu wartości: godności osoby ludzkiej, świętości ludzkiego życia, centralnej roli rodziny opartej na małżeństwie, solidarności, subsydiarności, rządów prawa i prawdziwej demokracji. *Wiele tradycji kulturowych pomogło utrwalić te wartości, lecz jest rzeczą niekwestionowaną, iż chrześcijaństwo było ważną siłą, która przyczyniła się w historii do ich promowania, pojednania i przyjęcia oraz umocnienia. Dlatego logiczne jest, by przyszły europejski traktat konstytucyjny, który chce osiągnąć „jedność w różnorodności” zawierał bezpośrednie odniesienie do chrześcijańskich korzeni kontynentu. Społeczeństwo, które zapomina*

*o swej przeszłości ryzykuje bycie niezdolnym do radzenia sobie z teraźniejszością i – co gorsze – może stać się ofiarą swej przyszłości!*⁴³ A zatem chrześcijaństwo nie musi stać się jedynym źródłem cnót publicznych w Europie, ale jego pominięcie jest istotnym błędem. Ciekawa w tym kontekście jest podawana w mediach opinia Prymasa Polski kardynała Józefa Glempa, który powiedział, że wpisanie *invocatio Dei* do konstytucji ma sens tylko wówczas, gdy wyciągnięte z niego wnioski będą widoczne w całej dalszej części traktatu oraz w praktyce politycznej Unii Europejskiej. Jeśli natomiast miałby to być jedynie formalny zapis, to wtedy jest to grzech „nadużywania imienia Pana Boga nadaremno”. Wypowiedź tę można rozszerzyć na cały problem legitymizacji cywilizacyjnej. Ma ona bowiem sens o tyle tylko, o ile opisywane przez nią wartości będą miały realny wpływ na politykę wspólnotową, a nie będą stanowić jedynie legitymizacji fasadowej.

IX

Unia Europejska, by móc wybrać swą przyszłość, potrzebuje najpierw czytelnej legitymizacji. Wybór ścieżki legitymizacyjnej zadecyduje o przyszłym kształcie Europy. Wydaje się wszakże, że wobec zarysowanych na wstępie symptomów kryzysu integracji europejskiej możemy mieć raczej do czynienia z próbą łączenia różnych źródeł legitymizacji, a tym samym trwania Unii Europejskiej jako systemu mieszanego próbującego godzić wewnętrzne sprzeczności w ramach zmiany ewolucyjnej. Nie jest to jednak na dłuższą metę możliwe, dlatego w pewnym momencie dylemat podstawowy będzie musiał być rozstrzygnięty. Zadaniem polityków, ale także naukowców, jest wypracowanie teoretycznej drogi dalszej integracji w Europie, która umożliwiłaby jej wewnętrzną przemianę w system jednolity. Przemiana ta powinna mieć charakter „ucieczki do przodu”, polegającej na nowym rozpisaniu zadań dla poszczególnych segmentów władz publicznych, powiązanej z przywróceniem Unii Europejskiej wyrazistego fundamentu cywilizacyjnej tożsamości. „Nowa Europa” powinna opierać się na legitymizacji wyrastającej ze „starej kultury”. Nie można bowiem, jak pisał Thomas Stearns Eliot, *od razu wejść w nową kulturę. Trzeba będzie poczekać, aż wyrosnie trawa, na której będzie się pała owca, z której wełna posłuży do utkania materiału na nowe okrycie. Będą musiały przeminąć wieki barbarzyństwa. Nie dożyjemy tej nowej kultury i nie dożyją jej nasze praprapraprawnuki. Jeżeli byśmy jej dożyli, to z pewnością nikt z nas nie byłby w niej szczęśliwy*⁴⁴.

⁴³ Przemówienie do przedstawicieli chrześcijańsko-demokratycznej Fundacji im. Roberta Schumana, tekst oryginalny opublikowany w „L'Osservatore Romano”, nr 258 z 8 XI 2003 r., s. 5.

⁴⁴ T.S. Eliot, *Jedność kultury europejskiej*, [w:] tegoż, *Kto to jest klasa i inne eseje*, tłum. M. Heydel, M. Niemojowska, H. Pręczkowska, M. Żurowski, Kraków 1998, s. 262.